Deutscher Bundestag **Drucksache 16/7078**

16. Wahlperiode 12. 11. 2007

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Aufsichtsstruktur der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Aufsichtsstrukturmodernisierungsgesetz)

A. Problem und Ziel

Die Finanzstabilität in Deutschland kann nur mit einer effektiven Finanzaufsicht gewährleistet werden. Ein starker Finanzplatz erfordert eine starke Aufsicht. Die Anforderungen an eine moderne Aufsicht mit ihren komplexen internationalen und nationalen Verflechtungen sind immens. Auch die Erwartungen der Politik sind angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung eines funktionierenden Finanzsektors hoch gesteckt.

Nach fünf Jahren Allfinanzaufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) besteht kein Zweifel, dass sich deren Konzept voll bewährt hat. Jetzt gilt es, die Erfahrungen der Anfangsphase zu bewerten und die Weichen für die Zukunft zu stellen. Ziel dieses Gesetzes ist daher eine Reorganisation der Führungsstruktur der BaFin.

B. Lösung

Eine funktionierende Aufsicht benötigt auch dementsprechende Rahmenbedingungen. Die organisatorische Führungsstruktur der BaFin wird an die wachsenden Herausforderungen an die Aufsichtstätigkeit der BaFin angepasst. Die Führung der BaFin wird auf eine breitere Basis gestellt. Die Besoldung der Mitglieder des neuen Direktoriums wird angepasst.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

Die BaFin wird zu 100 Prozent über eine Umlage und Gebühren finanziert. Die Anwendung dieses Gesetzes hat daher keine Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte.

E. Sonstige Kosten

Keine

F. Bürokratiekosten

Durch die gesetzliche Änderung werden weder bei Wirtschaft, Verwaltung oder Bürgern Informationspflichten begründet, eingeführt oder geändert.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 12. November 2007

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

> Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Aufsichtsstruktur der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Aufsichtsstrukturmodernisierungsgesetz)

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Abs. 1 NKRG ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 838. Sitzung am 9. November 2007 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Mit freundlichen Grüßen

Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Aufsichtsstruktur der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Aufsichtsstrukturmodernisierungsgesetz)

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Finanzdienstleistungs-aufsichtsgesetzes

Das Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz vom 22. April 2002 (BGBl. I S. 1310), zuletzt geändert durch [Investmentänderungsgesetz] vom … (BGBl. I S. …) wird wie folgt geändert:

1. § 5 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

   „(1) Organe der Bundesanstalt sind das Direktorium, der Präsident oder die Präsidentin und der Verwaltungsrat.“

2. § 6 wird wie folgt gefasst:

   „§ 6
   Leitung

   (1) Die Bundesanstalt wird durch das Direktorium gesamtverantwortlich geleitet und verwaltet. Das Direktorium besteht aus einem Präsidenten oder einer Präsidentin sowie vier Exekutivdirektoren oder Exekutivdirektorinnen, von denen einer oder eine als Vizepräsident oder Vizepräsidentin ständiger Vertreter oder ständige Vertreterin des Präsidenten oder der Präsidentin ist. Das Direktorium beschließt einstimmig ein Organisationsstatut, welches die Zuständigkeiten und Aufgaben innerhalb des Direktoriums festlegt. Das Organisationsstatut sowie deren Änderungen sind dem Bundesministerium zur Genehmigung vorzulegen.

   (2) Das Direktorium berät unter dem Vorsitz des Präsidenten oder der Präsidentin. Es fasst seine Beschlüsse – auch im Falle von Meinungsverschiedenheiten – mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Präsidenten oder der Präsidentin den Ausschlag. Das Direktorium regelt die innere Organisation der Bundesanstalt durch eine Geschäftsordnung. Über die Geschäftsordnung und deren Änderungen, die der Genehmigung des Bundesministeriums bedürfen, beschließt das Direktorium einstimmig.

   (3) Der Präsident oder die Präsidentin bestimmt die strategische Ausrichtung der Bundesanstalt als Allfinanzaufsicht national und international. Im Rahmen dieser Vorgaben obliegt den Exekutivdirektoren und Exekutivdirektorinnen die Verantwortung für ihren Geschäftsbereich.

   (4) Zur Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben der Bundesanstalt werden vier Geschäftsbereiche eingerichtet: Grundsatzfragen/Innere Verwaltung, Bankenaufsicht, Versicherungsaufsicht und Wertpapieraufsicht.

   (5) Der Präsident oder die Präsidentin vertritt die Bundesanstalt gerichtlich und außergerichtlich.“

3. § 7 Abs. 1 Satz 3 wird durch die folgenden Sätze ersetzt:

   „Das Direktorium hat den Verwaltungsrat regelmäßig über seine Geschäftsführung zu unterrichten. Die Exekutivdirektoren und Exekutivdirektorinnen haben über ihre Aufgabenbereiche zu berichten.“

4. § 9 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „Präsident und Vizepräsident“ durch die Wörter „Die Mitglieder des Direktoriums“ ersetzt.

   b) Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

      „Oberste Dienstbehörde für den Präsidenten oder die Präsidentin und die Exekutivdirektoren und Exekutivdirektorinnen ist das Bundesministerium.“

5. § 12 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

      „(2) Der Haushaltsplan wird vom Direktorium aufgestellt. Das Direktorium hat dem Verwaltungsrat den Entwurf des Haushaltsplans unverzüglich vorzulegen. Der Haushaltsplan wird durch den Verwaltungsrat festgestellt.“

   b) In Absatz 3 Satz 1 werden die Wörter „der Präsident“ durch die Wörter „das Direktorium“ ersetzt.

   c) In Absatz 5 Satz 2 wird das Wort „Präsidenten“ durch das Wort „Direktorium“ ersetzt.

6. In § 18 werden die Absätze 3 und 4 aufgehoben.

Artikel 2
Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes

Die Anlage I (Bundesbesoldungsordnungen A und B) des Bundesbesoldungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 12. Juni 2007 (BGBl. I S. 1037) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Besoldungsgruppe B 6 wird die Amtsbezeichnung „Erster Direktor bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht“ gestrichen.

2. In der Besoldungsgruppe B 8 wird

   a) vor der Amtsbezeichnung „Direktor bei der Deutschen Rentenversicherung Bund – als Mitglied des Direktoriums“ die Amtsbezeichnung „Direktor bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – als Mitglied des Direktoriums –“ eingefügt und

   b) die Amtsbezeichnung „Vizepräsident der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht“ gestrichen.

Artikel 3
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage

1. Entwicklung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und Etablierung der integrierten Finanzdienstleistungsaufsicht

Die in Deutschland ehemals getrennte Aufsicht über Banken, Versicherungen und den Wertpapierhandel wurde im Frühjahr 2002 mit der Gründung der BaFin in eine integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht zusammengeführt (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz – FinDAG – vom 22. April 2002). Der Gesetzgeber reagierte mit dieser Maßnahme auf deutliche Veränderungen im Finanzdienstleistungsbereich. Der Dynamik und Komplexität der Entwicklungen auf den Finanzmärkten wurde mit einer Verschmelzung der Aufsichtsbehörden unter einem Dach begegnet. Inzwischen hat sich der integrierte Finanzmarkt in Deutschland voll etabliert. Dem steht nun eine integrierte, den gesamten Finanzmarkt erfassende Finanzdienstleistungsaufsicht gegenüber.

Mit welchen immensen Herausforderungen eine moderne Finanzmarktaufsicht konfrontiert ist, zeigt die BaFin seit ihrer Gründung sehr anschaulich. Dabei leistet die BaFin einen Spagat erheblichen Ausmaßes: Die Volkswirtschaft braucht einerseits einen störungsfrei funktionierenden Finanzsektor und andererseits eine starke Aufsicht, die genau diese Funktionsfähigkeit des Finanzmarktes gewährleistet.

Die Allfinanzaufsicht hat sich ohne jede Einschränkung in vollem Umfang bewährt. Die schwierige Integration der drei Säulen Banken, Versicherungen und Wertpapieraufsicht ist heute sehr weit fortgeschritten und wird sich im Verlauf neu hinzugekommener Aufsichtsbereiche weiter spezifizieren. Die BaFin steht vor der Aufgabe, bei der Modernisierung der Aufsicht Schritt zu halten mit dem rasanten Wandel der Finanzmärkte, der ständig neue Anforderungen an die Aufsicht nach sich zieht. Die BaFin muss nicht nur schnell reagieren, sondern sich auf absehbare Entwicklungen vorausschauend, flexibel und mit umfassendem Know-how einstellen.

Die Etablierung der integrierten Finanzmarktaufsicht zeigt sich auch in der organisatorischen Entwicklung der BaFin: Zum Ende des Jahres 2006 beschäftigte die BaFin 1 679 Mitarbeiter, zum Jahresende 2003 gab es bei der BaFin insgesamt 1 505 Stellen. Der Haushalt der BaFin belief sich im Jahr 2003 auf 118,3 Mio. Euro, der Haushaltsplan für das Jahr 2006 beläuft sich auf 126,8 Mio. Euro. Der Anteil der Personalkosten beträgt 77 Mio. Euro.

2. Aufgaben der BaFin

Die Tätigkeit der BaFin erstreckt sich auf die ihr nach dem Gesetz über das Kreditwesen, dem Versicherungsaufsichtsgesetz und dem Wertpapierhandelsgesetz sowie nach anderen Bestimmungen übertragenen Aufgaben einschließlich der Beratertätigkeit im Zusammenhang mit dem Aufbau und der Unterstützung ausländischer Aufsichtssysteme. Darüber hinaus sind ihr nach dem am 21. Dezember 2004 in Kraft getretenen Bilanzkontrollgesetz (BGBl. 2004 I S. 3408 ff.) Aufgaben auf der zweiten Stufe des sog. Enforcement zugewiesen. Ferner ist die BaFin im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäsche tätig.

Mit Aufnahme der Geschäftstätigkeit zum 1. Mai 2002 trat die Geschäftsordnung der BaFin in Kraft, die Regelungen zur Organisation und den Geschäftsgang in der BaFin enthält. Gegenwärtig gilt die Geschäftsordnung vom Juni 2006.

3. Organe der BaFin

Die Organe der BaFin sind nach dem geltenden FinDAG der Präsident und der Verwaltungsrat. Der Verwaltungsrat überwacht die Geschäftsführung der BaFin und berät sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Im Jahr 2006 ist der Verwaltungsrat in drei Sitzungen zusammengetreten. Daneben besteht ein Fachbeirat, der die BaFin bei der Erfüllung ihrer Aufgaben berät. In der 9. Sitzung des Verwaltungsrates am 13. Juni 2006 wurde beschlossen, einen Haushaltskontroll- und Prüfungsausschuss (HkPa) einzurichten. Der HkPa soll sich mit dem Zusammenwirken von Innenrevision, Rechtsaufsicht, Wirtschaftsprüfern und Bundesrechnungshof, mit der Aufbau- und Ablauforganisation innerhalb der BaFin sowie Haushaltsfragen befassen. Die 1. Sitzung des HkPa fand am 26. Oktober 2006 statt.

4. Rechts- und Fachaufsicht des BMF

Das Bundesministerium der Finanzen übt die Rechts- und Fachaufsicht über die BaFin aus. Die Rechts- und Fachaufsicht des BMF gewährleistet die erforderliche Anbindung an die Kontrolle durch das Parlament. Die Rechts- und Fachaufsicht des BMF stellt jedoch die Eigenverantwortung der BaFin für ihre Tätigkeit in keiner Weise in Frage. Das BMF nimmt grundsätzlich keinen Einfluss auf Aufsichtsentscheidungen der BaFin im Einzelfall, sondern konzentriert sich auf die Grundsätze und die organisatorischen Rahmenbedingungen der Tätigkeit der BaFin.

II. Ziele der Modernisierung der Führungsstruktur der BaFin

Bei Gründung der BaFin hatte der Gesetzgeber noch der Präsidialführung durch den Präsidenten den Vorzug vor einem Kollegialmodell gegeben, um nach dem damaligen Verständnis die Verantwortung eindeutig auf den Präsidenten auszurichten. Nach inzwischen fünfjähriger Erfahrung gilt es, die Führungsstruktur zu modernisieren und an die veränderten Zusammenhänge anzupassen. Alle sich auf die Bereiche Banken, Versicherungen, Wertpapierdienstleistungen sowie die innere Organisation erstreckenden Führungsaufgaben werden zunehmend komplexer. Diese Entwicklung muss die jetzt gebotene zukunftsorientierte Ausgestaltung der Führungsstruktur berücksichtigen, um stets optimale Abläufe innerhalb der BaFin zu gewährleisten.

Künftig werden dem Präsidenten eigenverantwortliche Exekutivdirektoren zur Seite gestellt. Deren Eigenverantwortung verbreitert die Entscheidungsbasis der BaFin. Das fachliche Know-how wird durch den jeweils verantwort-

lichen Exekutivdirektor in das Direktorium eingebracht. Damit werden die Voraussetzungen für fachlich sicher verankerte Entscheidungen in der gesamten Bandbreite der Tätigkeit der BaFin geschaffen. Die Eigenverantwortung der Exekutivdirektoren kommt auch in der höheren besoldungsrechtlichen Einstufung zum Ausdruck.

III. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 des Grundgesetzes (GG) i. V. m. Artikel 72 Abs. 2 GG. Da es sich um eine Umstrukturierung der Führung der durch Bundesgesetz bereits errichteten Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht handelt, ist eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes)

Zu § 5

Zu Absatz 1

Den bisherigen Organen der BaFin wird als weiteres Organ das Direktorium hinzugefügt.

Zu § 6

Zu den Absätzen 1 und 2

Die BaFin wird künftig durch ein Direktorium geleitet. Das Direktorium ersetzt die bisherige Präsidialstruktur durch eine kollegiale Leitungs- und Führungsstruktur. Die Anforderungen an die Aufsicht sind seit der Gründung der BaFin im Jahr 2002 im nationalen und internationalen Bereich erheblich gestiegen. Es bedarf daher einer Leitungsstruktur, die sich intensiv den neuen materiellen Herausforderungen einer Allfinanzaufsicht im nationalen und internationalen Bereich stellen und gleichzeitig die BaFin selbst als Aufsichtsbehörde weiterentwickeln kann. Dies wird durch die Übertragung der Leitungsverantwortung auf ein Direktorium erreicht. Das Direktorium besteht aus dem Präsidenten/der Präsidentin sowie vier Exekutivdirektoren. Einer der Exekutivdirektoren/Exekutivdirektorinnen übernimmt die Funktion des Vizepräsidenten/der Vizepräsidentin.

Das Direktorium entscheidet über bedeutsame Fragestellungen verbindlich und abschließend. Dies umfasst beispielsweise die Beschlussfassung über die Geschäftsordnung der BaFin sowie das Organisationsstatut des Direktoriums, den Haushalt, Entscheidungen bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den einzelnen Direktoriumsmitgliedern oder den Erlass von Verwaltungsvorschriften. Darüber hinaus ist das Direktorium das zentrale Informations- und Koordinierungsgremium der BaFin. Die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung im Einzelnen ist durch das Organisationsstatut des Direktoriums festzulegen.

Im Organisationsstatut sind die Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche der Mitglieder des Direktoriums verbindlich festzulegen. Durch die Zuständigkeitsverteilung werden die Mitglieder des Direktoriums nicht von der Gesamtverantwortung für die Leitungsentscheidungen der BaFin befreit.

Zu Absatz 3

Der Präsident bestimmt die strategische Ausrichtung der BaFin und legt einen verbindlichen Handlungsrahmen fest, ihm obliegt insoweit die Richtlinienkompetenz. Dies beinhaltet die Festlegung der nationalen Ausrichtung der BaFin sowie der Positionierung im internationalen Bereich. Der Präsident hat eine adäquate Interessenvertretung der BaFin in internationalen Gremien sicherzustellen, insbesondere um internationale Aufsichtsstandards unter Berücksichtigung des Allfinanzaufsichtsgedankens aktiv mitgestalten zu können. Die Fach- und Rechtsaufsicht des Bundesministeriums über die BaFin bleibt davon unberührt. Daneben obliegen dem Präsidenten Repräsentations- und Reputationsaufgaben.

Zu Absatz 4

Die Aufgaben der BaFin werden in vier Geschäftsbereichen erledigt: Grundsatzfragen/Innere Verwaltung, Bankenwesen, Versicherungswesen und Wertpapierwesen. Jeder der Exekutivdirektoren ist für einen der Geschäftsbereiche zuständig. Die Exekutivdirektoren tragen die Ressortverantwortung im Rahmen der vom Präsidenten vorgegebenen Rahmenrichtlinien für ihren Geschäftsbereich. Die Ressortverantwortung umfasst die Zuständigkeit für alle Sachentscheidungen des Geschäftsbereiches sowie die Organisations-, Finanz- und Personalhoheit.

Zu § 7

Zu Absatz 1

Redaktionelle Änderung.

Zu § 9

Zu den Absätzen 2 und 3

Redaktionelle Änderung.

Zu § 12

Redaktionelle Änderung.

Zu § 18

Mit den Streichungen der Absätze 3 und 4 wird eine Aktualisierung vorgenommen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes)

Im Rahmen der Umgestaltung der Führungsstruktur der BaFin erfolgt eine Änderung der Anlage I des Bundesbesoldungsgesetzes hinsichtlich der Einstufung der Mitglieder des durch die gleichzeitige Änderung des FinDAG eingeführten Direktoriums der BaFin. Künftig werden die im FinDAG als Exekutivdirektoren bezeichneten Direktoren in die Besoldungsgruppe B 8 eingestuft.

Mit der Novellierung des FinDAG werden den neu geschaffenen Exekutivdirektoren weitere Verantwortungsbereiche übertragen. Lag bislang die Gesamtverantwortung der BaFin beim Präsidenten, übernimmt mit der gesetzlichen Neuregelung das Direktorium die Verwaltung und Leitung der BaFin. Die Anforderungen an die mit der Änderung der Organisationsstruktur neu eingesetzten Exekutivdirektoren

sind deutlich gestiegen. Neben der Ressortverantwortung für den jeweiligen Geschäftsbereich (Bankenaufsicht, Versicherungsaufsicht, Wertpapieraufsicht, Grundsatzfragen/Innere Verwaltung) in fachlicher, personeller, organisatorischer und haushalterischer Hinsicht werden die Exekutivdirektoren als Mitglied des Direktoriums mit der Leitung und Verwaltung der BaFin betraut. Auch wenn der Präsident die strategische Steuerung der BaFin richtunggebend gestaltet, wird das Direktorium zentrale Leitungs- und Verwaltungsentscheidungen der BaFin treffen. Dieser deutlich gewachsenen Verantwortung entspricht die künftige besoldungsrechtliche Einstufung der Exekutivdirektoren unter B 8.

Die erhöhte Besoldung steht auch im Zusammenhang mit Überlegungen, den Bewerberkreis künftig zu erweitern auf Bewerber außerhalb des öffentlichen Dienstes.

Die bisherige Amtsbezeichnung „Vizepräsident der BaFin für Finanzdienstleistungsaufsicht“ in der Besoldungsgruppe B 8 wird gestrichen, weil mit der künftigen Einstufung der Direktoren unter der Besoldungsgruppe B 8 die bisherige singuläre Einstufung des Vizepräsidenten unter der Besoldungsgruppe B 8 entfällt.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des o. g. Gesetzes auf Bürokratiekosten, die durch Informationspflichten begründet werden, geprüft.

Das Regelungsvorhaben dient der Reorganisation der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in einzelnen Bereichen. Mit dem Gesetzentwurf werden keine Informationspflichten für Wirtschaft, Bürger und die Verwaltung eingeführt, geändert oder aufgehoben.

Der Nationale Normenkontrollrat hat daher im Rahmen seines gesetzlichen Prüfungsauftrags keine Bedenken gegen das Regelungsvorhaben.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333